

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: **a) Ing. M. Z., b) Ing. M. Z., MBA, c) Mgr. Ing. J. P., d) Ing. L. T., e) JUDr. S. H., f) Bc. J. J., g) Ing. S. D., h) Ing. F. K., ch) Mgr. Ing. J. Š., i) RNDr. Z. K., j) Ing. J. K., k) Ing. Z. Š., l) Ing. J. F., m) Ing. K. M., n) Ing. P. S., o) Ing. P. L., p) Ing. I. J., q) Mgr. Ing. Š. H., r) Mgr. R. S., s) Ing. M. S.,** zastoupených prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti **žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 5. 2015, čj. 15 A 22/2015 – 91,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti žalobce d) **se zastavuje**.

II. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 5. 2015, čj. 15 A 22/2015 – 91 **se zrušuje**.

III. Žaloba **se odmítá**.

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

V. Žalobci Ing. M. Z. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. M. Z., MBA **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí

k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Mgr. Ing. J. P. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Ing. L. T. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni JUDr. S. H. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Bc. J. J. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Ing. S. D. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Ing. F. K. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Mgr. Ing. J. Š. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni RNDr. Z. K. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám

zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. J. K. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. Z. Š. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Ing. J. F. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. K. M. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Ing. P. S. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. P. L. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. I. J. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Mgr. Ing. Š. H. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu

Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobci Mgr. R. S. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám žalobcova zástupce prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Žalobkyni Ing. M. S. **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši **2000 Kč** a za kasační stížnost ve výši **5000 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce žalobkyně prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2.

Odůvodnění:

I.

[1] Společnou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobci domáhali, aby soud uložil žalovanému povinnost *„zdržet se nezákonného zásahu do práv žalobců spočívajícího v poskytnutí informací V. B., nar. X, bytem v K., ul. Š. č. p. X, požadovaných v jeho žádosti podané žalovanému dne 27. 10. 2014.“*

[2] Podle krajského soudu byly splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Žaloba byla podána v zákonné lhůtě a všichni žalobci byli aktivně legitimováni k jejímu podání. Požadované informace se týkaly jejich platů a odměn, které obdrželi v letech 2010 – 2014 jakožto zaměstnanci žalovaného na pozicích vedoucích jednotlivých odborů, poradců hejtmana, náměstků, radních a ředitele žalovaného. Jednalo se o osoby podle § 4 odst. 4 správního řádu, neboť mohly být poskytnutím informací dotčeny. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 – 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, (dále též „rozsudek rozšířeného senátu“) se dotčená osoba může proti poskytnutí informací bránit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.; úkon spočívající v poskytnutí informací totiž nemá povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[3] Při úvaze o přípustnosti zásahové žaloby přihlédl krajský soud také k tomu, že posteriorní ochrana před nezákonným zásahem spočívajícím v poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nemá pro osobu dotčenou poskytnutím informací žádný smysl, neboť informace již byla poskytnuta a případnou nezákonnost tohoto stavu již nelze fakticky napravit, neboť poskytnuté informace se stanou veřejně přístupnými podle § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud uzavřel, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v poskytnutí informací o žalobcích jakožto dotčených osobách podle informačního zákona je přípustná i tehdy, je-li podána

před uskutečněním tvrzeného zásahu. Svébytná právní úprava informačního zákona není kompatibilní se správním řádem a se soudním řádem správním, a proto vyžaduje specifickou aplikaci, která bude ústavně konformní a zaručí poskytnutí účinné soudní ochrany.

[4] Žalobci označili žadatele o poskytnutí informací za osobu zúčastněnou na řízení. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem však tento institut nemá opodstatnění, neboť podle § 34 odst. 1 s. ř. s. se osoba zúčastněná na řízení může vyskytovat v řízení, jehož předmětem je buď správní rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo nečinnost správního orgánu při jeho vydání, nikoli v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[5] Krajský soud žalobu zamítl. Neshledal důvod odchýlit se od závěrů rozsudku rozšířeného senátu. Není sporu, že žalobci jsou zaměstnanci žalovaného placení z veřejných prostředků a že se přímo a významně podílí na podstatě vlastní činnosti žalovaného, neboť u něj zastávají řídící funkce. Ztrácí na významu, zda jsou veřejné prostředky v souvislosti s jejich odměňováním vynakládány hospodárně či nikoliv, neboť tento aspekt je v souladu se závěry rozšířeného senátu třeba brát v potaz pouze u zaměstnanců žalovaného, kteří se na podstatě jeho vlastní činnosti podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem, což není tento případ. V poskytnutí informací o platech žalobců tudíž nelze spatřovat nezákonný zásah.

II.

[6] Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítli, že se krajský soud nezabýval jejich žalobní argumentací a pouze odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Sporná otázka, zda lze prostřednictvím § 8b informačního zákona získávat informace o platových poměrech, má ústavně právní rozměr. Rozsudek rozšířeného senátu vychází z předpokladu, že se při rozhodování o žádosti o informace o platových poměrech jedná o střet dvou základních práv (práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a práva na ochranu soukromí podle čl. 10 Listiny). Tak tomu dle stěžovatelů není, neboť primárním smyslem čl. 17 Listiny je zakázat státu a dalším subjektům omezovat svobodu projevu. Jedná se o *status negativus* jednotlivce, z něhož nelze dovozovat právo na přístup k libovolným informacím. Čl. 17 odst. 5 Listiny zakládá pouze právo na informace o činnosti orgánů státu a územních samosprávných celků, nikoli právo na libovolnou informaci; zejména nezakládá právo na informace vůči jinému jednotlivci. Politickým právům odpovídá pouze povinnost jednotlivců nezasahovat do výkonu těchto práv, nikoli povinnost něco konat; povinnost konat ve vztahu k politickým právům mají pouze orgány veřejné moci. Právo na informace tak, jak je interpretuje Nejvyšší správní soud, však znamená pro osoby, k nimž se informace vztahují, v konečném důsledku povinnost informace poskytnout.

[7] Čl. 10 Listiny sice stanoví právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů, nelze je však vykládat tak, že každé takové nakládání s osobními údaji je oprávněné, připustí-li je zákon. Zásah do práva na ochranu osobních údajů je legitimní jen v nezbytných případech, tj. při existenci veřejného zájmu na získání takových informací. Nejedná se zde tedy o střet mezi dvěma základními právy, nýbrž o střet mezi základním právem na ochranu soukromí a veřejným

zájmem na kontrole užívání veřejných prostředků. Ve střetu základního práva a veřejného zájmu musí být kladen důraz na ochranu základního práva, neboť pojem veřejného zájmu je vágnější než pojem základního práva. Ústavně právní deficit informačního zákona spočívá v tom, že tento zákon nerozlišuje, z jakého důvodu jsou veřejné prostředky vypláceny a o jaké prostředky se jedná.

[8] Podle stěžovatelů je veřejný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky zřetelný u veřejných prostředků nenárokových, neboť zde existuje větší prostor pro machinaci. U veřejných prostředků poskytovaných nárokově na základě zákonných kritérií je obava z jejich zneužití malá.

[9] Nejvyšší správní soud se při provádění testu proporcionality nezabýval naplněním kritéria potřebnosti, ačkoli lze zvolit mírnější prostředky, které umožní realizaci veřejného zájmu na kontrole nakládání s veřejnými financemi, aniž by zároveň došlo k zásahu do práva na ochranu osobních údajů. Nejvyšší správní soud se také nezabýval intenzitou zásahu do soukromí dotčených osob spočívajícího v tom, že jednou poskytnutá informace musí být zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup bez časového omezení. Byl také porušen princip rovnosti, neboť i nadále nejsou přístupné informace o poskytování sociálních dávek, byť se rovněž jedná o vynakládání veřejných prostředků. Nebylo naplněno ani kritérium proporcionality v užším slova smyslu. Informace o výši platu má významnou hodnotu, neboť odráží hodnotu práce konkrétního zaměstnance a míru jeho konkurenceschopnosti na trhu práce; znalost údaje o dosavadním příjmu zaměstnance ve veřejné sféře může negativně ovlivnit jeho vyjednávání o mzdě s případným zaměstnavatelem ze soukromé sféry. Nelze redukovat vypovídací schopnost údaje o výši platu pouze na otázku „*negativních konotací*“ či zohledňovat pouze aspekt „*závisti*“. Rozsah, ve kterém mají být informace o platech dle názoru Nejvyššího správního soudu poskytovány, nekoresponduje s veřejným zájmem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky, neboť je možné jej zneužít ke shromažďování informací o jednotlivcích bez jakéhokoli kontrolního mechanismu.

[10] Podle stěžovatelů nebylo úmyslem zákonodárce umožnit komukoliv přístup k jakémukoliv údaji o jakékoli složce platu vypláceného z veřejných peněz. Zaměstnanec povinného subjektu nepatří mezi osoby, které podle důvodové zprávy „*z vlastní vůle žádají o přidělení veřejných prostředků*“, neboť jeho mzda představuje nárokovou odměnu za práci, nikoli veřejné prostředky přidělené na žádost. Ustanovení § 8b informačního zákona tudíž nedopadá na údaje o platech zaměstnanců povinných subjektů.

[11] Stěžovatelé shrnuli, že se krajský soud nevypořádal s jejich argumentací uplatněnou v žalobě, a rovněž s otázkou, do jaké míry je žádost žadatele o informace skutečně výkonem veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky, a do jaké míry jde o zneužití tohoto práva. Paušalizovaný přístup znemožňuje posoudit, kdy se jedná o legitimní kontrolu nakládání s veřejnými prostředky a kdy o svévolnou snahu shromažďovat citlivé osobní informace o dotčených osobách.

III.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názory stěžovatelů. Žalovaný je přesvědčen o právu odmítnout závěr odvolacího správního orgánu, vychází-li

ze sporného výkladu § 8b informačního zákona, byť korespondujícího s názorem Nejvyššího správního soudu.

IV.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační stížností stěžovatele d) Ing. L. T. Tento stěžovatel nezaplatil soudní poplatek za kasační stížnost ani ve lhůtě 2 týdnů dodatečně stanovené usnesením ze dne 13. 7. 2015, čj. 8 As 93/2015 – 36, ve kterém byl poučen, že nebude-li poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, soud řízení zastaví. Usnesení bylo zástupci stěžovatele d) doručeno dne 20. 7. 2015; protože lhůta k zaplacení poplatku již marně uplynula, soud řízení o této kasační stížnosti zastavil s poukazem na § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud poté posoudil kasační stížnost ostatních stěžovatelů v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadou, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Žalobci podali ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu. Domáhali se, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost zdržet se nezákonného zásahu do jejich práv. Ten měl spočívat v poskytnutí informací o jejich platu a odměnách v letech 2010 až 2014 v souvislosti s jejich funkčním zařazením u žalovaného osobě, které tyto informace požadovala podle informačního zákona.

[17] Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[18] Je třeba postavit najisto, jakou právní skutečnost by bylo případně možné považovat za zásah, pokyn či donucení správního orgánu a proti čemu tedy vlastně směřuje zásahová žaloba. S krajským soudem lze souhlasit, že soudní řád správní neobsahuje úplnou a vyčerpávající definici, co lze považovat za zásah resp. nezákonný zásah. Zásahové žaloby jsou mnohdy procesním nástrojem proti faktickým a nikoli právně regulovaným aktům správního orgánu. Správní soudy proto mají spíše tendenci k extenzivnímu než restriktivnímu výkladu podmínek přípustnosti zásahové žaloby.

[19] Žalovaný dvakrát nevyhověl žádosti o poskytnutí informací o platových poměrech a rozhodl o odmítnutí žádosti (rozhodnutí ze dne 11. 11. 2014, čj. 80/KH/2014, JID 153120/2004/KUUK a ze dne 7. 1. 2015, čj. 80/KH/2014, JID 2486/2015/KUUK). Tato rozhodnutí byla zrušena rozhodnutími Ministerstva vnitra a věc byla vrácena žalovanému k novému projednání (rozhodnutí ze dne 10. 12. 2014, čj. MV-159669-5/ODK-2014 a ze dne 12. 2. 2015, čj. MV-159669-11/ODK-2014). Důvody pro zrušení obou rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace podstatnou měrou vyplývaly z právních názorů vyjádřených v rozsudku rozšířeného senátu.

[20] Důvod, pro který stěžovatelé podali zásahovou žalobu, spočívá v obavě, že by poskytnutím informací o jejich platových poměrech došlo k zásahu do jejich ústavně zaručeného práva na ochranu jejich soukromí. Stěžovatelé si jsou nepochybně vědomi, i s poukazem na jejich služební zařazení u žalovaného, že případného procesního úspěchu mohou dosáhnout pouze zpochybněním právních argumentů rozsudku rozšířeného senátu, proti jehož důvodům brojí. K tomu cíli stěžovatelé nesměřovali pouze zásahovou žalobou. Podali u krajského soudu též žalobou proti v pořadí třetímu rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 7. 4. 2015, čj. MV-159669-17/ODK-2014, kterým bylo opět zrušeno předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2015, čj. 80/KH/2014, JID 32906/2015/KUUK o odmítnutí žádosti o informace. Krajský soud nejprve jejich žalobu proti třetímu rozhodnutí Ministerstva vnitra odmítl usnesením ze dne 15. 6. 2015, čj. 15 A 51/2015 - 63 s poukazem na to, že rozhodnutím, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti o informace, nedochází k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.

[21] Účel dvojice žalob stěžovatelů je prakticky obdobný - zabránit, aby byly poskytnuty informace. Krajský soud nepřipustil k meritornímu přezkumu žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí podanou podle § 65 a násl. s. ř. s. a odmítl ji s poukazem na charakter přezkoumávaného rozhodnutí. Naproti tomu shledal přípustnou a projednatelnou zásahovou žalobu, avšak nevyhověl jí z věcných důvodů, s poukazem na argumenty uvedené v rozsudku rozšířeného senátu.

[22] Následný judikaturní vývoj však nasvědčuje spíše opačnému trendu. Rozšířený senát konstatoval v bodě 109 výše specifikovaného rozsudku, že *„poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s.“*

[23] Zásahová žaloba má tedy dle názoru rozšířeného senátu místo tehdy, pokud se povinný subjekt domnívá, že je třeba požadované informace poskytnout a učiní tak. V takovém případě osoby, jichž se tyto informace týkají, skutečně nemají procesní možnost zasáhnout proti postupu povinného subjektu a zabránit mu v tom. V úvahu pak připadá (alespoň) následná zásahová žaloba. Vyhradit zásahovou žalobu až k případné reakci na faktický stav, na skutečnost, že požadované informace byly poskytnuty, není v rozporu, ale naopak v souladu s povahou zásahových žalob jako žalob subsidiárních, jako prostředku, prostřednictvím kterého lze teprve následně deklarovat nezákonnost zásahu. Nemožnost dřívější procesní obrany stěžovatelů cestou zásahové žaloby již výslovně zmínil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 10. 2015, čj. 9 As 154/2015 - 49.

Konstatoval, že zásahová žaloba nebyla v této věci možná, *„jelikož v době, kdy stěžovatelky v nynější věci podávaly žalobu ke krajskému soudu, žadatelem požadovaná informace o jejich platu nebyla ze strany povinného subjektu poskytnuta“*. Naposledy zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu, jímž soud rozhodl o kasační stížnosti stěžovatelů proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby proti v pořadí třetímu rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, tedy obsahuje zřetelný právní názor stran přípustnosti zásahové žaloby v procesní situaci stěžovatelů. Nejvyšší správní soud však rozhodoval až poté, co v nyní projednávané věci rozhodl krajský soud a co stěžovatelé podali kasační stížnost. Nelze jim tedy vytýkat, že nerespektovali vyslovený právní názor.

[24] Vyhradit přípustnost eventuální zásahové žaloby pouze případům, kdy již byla požadovaná informace fakticky poskytnuta, však s sebou nese potřebu stanovit pravidla účasti v řízení při potřebě zachovat procesní práva žadateli o informaci a těm, jichž se požadované informace týkají, pokud povinný subjekt nehodlá informace poskytnout. Postoj povinného subjektu k tomu, zda požadované informace poskytnout či nikoli, je vhodným kriteriem určujícím způsob jejich účasti. Pokud se povinný subjekt rozhodne informace poskytnout, dotčené osoby skutečně nemají jinou procesní možnost, než se následně domáhat deklarace nezákonnosti poskytnutí informace cestou zásahové žaloby. Rozšířený senát v bodě 110 rozsudku výslovně uvedl, že *„pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).“*

[25] Zbývalo posoudit, jak lze závěry rozšířeného senátu aplikovat na případy, kdy postup povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím dosud nebyl ukončen a zda lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i za situace, kdy rozhodnutí o zrušení rozhodnutí povinného o odmítnutí informace samo o sobě nezakládá, nemění, neruší a závazně neurčuje veřejná subjektivní práva (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud připustil možnost brojit proti takovému rozhodnutí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, čj. 7 As 4/2013 - 81. Základním argumentem pro přípustnost takových žalob je to, že zatímco v podmínkách správního řízení má zrušení rozhodnutí prvostupňového orgánu za následek pokračování správního řízení v prvním stupni a následné nové rozhodnutí ve věci, proti němuž jsou zachovány procesní prostředky obrany, v případě postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím tomu tak není. Pokud odvolací orgán vyjádří právní názor, že je třeba informace poskytnout, povinný subjekt již nemá procesní možnost tento důsledek zvrátit předtím, než informace fakticky poskytne. Případná následná zásahová žaloba již nemůže nic změnit na tom, že informace již byly poskytnuty a povinnému subjektu vznikla povinnost poskytnuté informace zveřejnit (§ 5 zákona o svobodném přístupu k informacím). Nejvyšší správní soud proto zrušil usnesení krajského soudu, jímž byla

odmítnuta žaloba povinného subjektu proti rozhodnutí, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace.

[26] Domáhat se před správními soudy na jedné straně uložení povinnosti informace poskytnout a na druhé straně závazného názoru, že podmínky pro poskytnutí informací nebyly splněny, se tedy lze v prvé řadě žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Takovému procesnímu řešení koresponduje, byť v jiných souvislostech, rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, čj. 3 Aps 5/2013 - 27, v němž soud dospěl k závěru, že *„(p)okud by soud přistoupil na výklad prezentovaný stěžovatelem, byla by zásahová žaloba prakticky jedinou možností, jak se požadované informace domoci v případě, kdy by ji povinný subjekt odmítl poskytnout. Takový přístup by zcela jistě neznamenal zefektivnění celého procesu, jak se stěžovatel domnívá.“*

[27] Zatímco ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 As 4/2013 byl žalobcem povinný subjekt a žadatel o informaci v soudním řízení vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení, právní závěry tam uvedené aproboval Nejvyšší správní soud rovněž v již zmíněné věci sp. zn. 9 As 154/2015, která se týká stěžovatelů a ve které obdobně jako v této věci stojí osoby dotčené poskytnutím informace v procesním postavení žalobců. Nejvyšší správní soud aproboval dříve vyslovený právní názor o nepřípustnosti odmítnutí žaloby podané subjektem dotčeným poskytnutím informace proti rozhodnutí o odvolání, jímž bylo zrušeno rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informace.

[28] Lze tedy uzavřít, že aktuální judikatura správních soudů vycházející především z rozsudku rozšířeného senátu již dává bezpečný návod, jaké procesní prostředky zvolit, pokud se dotčený subjekt brání žádosti o poskytnutí informace.

[29] Ochrana stěžovatelů prostřednictvím zásahové žaloby tedy nebyla možná. Zbývalo posoudit, jaké má tento závěr procesní důsledky pro rozhodnutí o podané žalobě. Stěžovatelé si byli vědomi obtíží využitelnosti zásahové žaloby v jejich procesní situaci vzhledem k tomu, jak je vymezena zásahová žaloba v soudním řádu správním. Její přípustností argumentovali především proto, že jim chyběl procesní prostředek, jehož by mohli využít. Že je adekvátní prostředek ochrany k dispozici, je uvedeno výše.

[30] Je však potřebné připomenout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu není koncipována jako žaloba preventivní, jejímž účelem by bylo předem deklarovat nezákonnost takového zásahu bez ohledu na to, zda již k zásahu skutečně došlo. Již § 82 s. ř. s. zřetelně předpokládá tvrzení žalobce, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem či donucením. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah (§ 83). Soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2).

[31] Soudní řád správní tedy zřetelně předpokládá deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu, který se již v minulosti uskutečnil. Má-li takový zásah trvat či mají-li trvat jeho důsledky či hrozba jeho opakování, nepochybně musí být zásah v době podání žaloby

uskutečněn alespoň do té míry, že po podání zásahové žaloby již „pouze“ trvá, trvají jeho důsledky či hrozba jeho opakování. Soudní řád správní nedává žádný prostor pro přípustnost preventivních zásahových žalob. Procesní prostředky obrany mohou z povahy věci vyplývat pouze ze skutečností, ke kterým objektivně v minulosti došlo. Nelze žalobou brojit za situace, kdy žalobce pouze předpokládá, že k určitým skutečnostem dojde a již v předstihu hledá u soudu ochranu proti nim. Očekávané skutečnosti totiž v reálné situaci nakonec nemusí vůbec nastat a procesní předpis rovněž nedává vodítko, jak by měl výrok takového soudního rozhodnutí vypadat (nehledě např. k právní moci a vykonatelnosti takového rozhodnutí). O jinou situaci nepochybně jde v případě potřeby zatímně upravit poměry účastníků či možnosti přiznat žalobě odkladný účinek [instituty předběžného opatření (§ 38 s. ř. s.) či odkladného účinku žaloby (§ 73 s. ř. s.)]. Jejich využitím nedochází k trvalé hypotetické úpravě poměrů *pro futuro*, účelem je pouze nastolit (zachovat) určitý skutkový či právní stav po dobu trvání soudního řízení. Právní poměry budou následně ustaveny rozhodnutím ve věci samé, popř. účinky využití těchto institutů zaniknou spolu s ukončením soudního řízení.

[32] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru krajského soudu o přípustnosti apriorní soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby. Zbývalo posoudit, jak měl správní soud o žalobě rozhodnout. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007 - 247, že *„posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“* Zda ve skutečnosti došlo k zásahu a zda byl tento zásah nezákonný, je tedy vyhrazeno úvahám o důvodnosti zásahové žaloby a může se promítnout v případném zamítnutí žaloby. V této věci však nastala jiná situace. Stěžovatelé netvrdili, naopak výslovně připouštěli, že k žádnému nezákonnému zásahu, pokynu či donucení dosud nedošlo. Nebyl zde tedy žádný úkon, který by bylo možné posoudit a podřadit jej pod zásah resp. nezákonný zásah. Tímto úkonem nemohlo být ani to, že Ministerstvo potřetí zrušilo rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace. Stěžovatelé to ani netvrdí. I kdyby tak činili, nepochybně by nebyl splněn požadavek, že tvrzený zásah nesmí být rozhodnutím (§ 82 s. ř. s.). Žalobci se (nesprávně) domnívali, že přípustná je i apriorní zásahová žaloba. Nebylo zde tedy nic, co by mohl krajský soud posoudit a o čem by mohl uvážit, zda může či nemůže být zásahem. Jde tedy o v jistém smyslu obdobu toho, když se žalobce domáhá přezkumu rozhodnutí, které ve skutečnosti neexistuje. Nebyla proto splněna v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. podmínka řízení, spočívající v existenci předmětu řízení.

[33] S poukazem na shora uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodl spolu se zrušením rozsudku krajského soudu též o odmítnutí podané žaloby (§ 110 odst. 1 s. ř. s., § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[34] O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože se tímto rozsudkem řízení před správními soudy končí, rozhodl soud rovněž podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, o vrácení uhrazených soudních poplatků za podanou žalobu a podanou kasační stížnost. Výjimku tvoří pouze stěžovatel d), řízení o

jeho kasační stížnosti bylo zastaveno, neboť neuhradil soudní poplatek z kasační stížnosti. Proto mu soud vrátil pouze soudní poplatek za žalobu podanou ke krajskému soudu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 7. června 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu